

На правах рукописи

ШИРЯЕВ ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

**Эволюция системы регионального управления
в РСФСР в 1930-1941 гг.**

Специальность 07.00.02 - Отечественная история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Москва
2011

Работа выполнена на кафедре политической истории факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель: Доктор исторических наук, профессор
Сидоров Александр Валентинович

Официальные оппоненты: Доктор исторических наук, профессор
Смирнова Марина Ивановна

Кандидат исторических наук
Дроздов Константин Сергеевич

Ведущая организация: Российский национальный исследовательский
медицинский университет имени Н.И. Пирогова

Защита состоится «9» декабря 2011 г. в «15.00» часов на заседании Диссертационного совета Д.501.001.98 в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, ФГУ, ауд. А-619.

E-mail: DissHist@spa.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Фундаментальной библиотеки имени А.М. Горького МГУ имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, сектор А, комн. 114.

Автореферат разослан «8» ноября 2011 года

Учёный секретарь

Диссертационного совета

кандидат исторических наук, доцент

Н.Л. Головкина

Общая характеристика работы.

Актуальность темы исследования. В 1930-е гг. система регионального управления в РСФСР претерпела значительные изменения, обусловленные тем, что это было время коренных преобразований всей социально-экономической и духовной жизни страны. Соответственно, осуществление масштабных преобразований потребовало создания системы регионального управления, способной обеспечить их проведение в жизнь. Поставленные в современных условиях задачи масштабных изменений России (модернизации экономики, создания инновационных отраслей промышленности) ставят на повестку дня переустройство системы регионального управления. Без ее изменения невозможно реальное закрепление в жизни общества результатов проводимых преобразований. В связи с этим практический интерес представляет анализ эволюции системы регионального управления в РСФСР в 1930-1941 гг. как опыта переустройства региональной организации власти в целях ее наибольшего соответствия проводимым преобразованиям в общегосударственном масштабе.

Важной научной задачей представляется анализ системы регионального управления РСФСР в связи с тем, что при изучении системы управления СССР 1930-х гг. основное внимание исследователей было сосредоточено на проблемах функционирования высших органов власти, выходили обобщающие работы по данной тематике. При этом системе регионального управления должного внимания не уделялось. Отдельные аспекты темы рассматривались, однако в историографии до сих пор нет работ, посвященных эволюции системы регионального управления в РСФСР с 1930 по 1941 гг.

Таким образом, исследование системы регионального управления РСФСР является актуальной научной задачей и имеет важное практическое значение.

Объектом исследования является система регионального¹ управления в РСФСР в 1930-1941 гг.

Предметом исследования выступают узловые элементы системы регионального управления, оказавшие наибольшее влияние на эволюцию этой

¹ Под регионами в данной работе понимаются губернии, края, области, АССР, входившие непосредственно в состав РСФСР.

системы: изменение административно-территориального деления (АТД) как территориальной основы регионального управления и механизм его изменения, эволюция системы региональных партийных организаций как ведущей силы преобразований, эволюция кадрового состава высшего регионального партийного руководства.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1930 по июнь 1941 г. В 1929 г. закончился процесс районирования административно-территориального деления РСФСР и формирования новой системы регионального управления. Начатые в этот период социально-экономические преобразования обусловили дальнейшую эволюцию системы регионального управления.

Верхней хронологической границей является начало Великой Отечественной войны, вызвавшей кардинальные изменения условий деятельности системы регионального управления.

Территориальные рамки. Исследование проводится в пределах границ РСФСР. В этот период произошли территориальные изменения, связанные с тем, что в 1936 г. Казахская, Киргизская и Кара-Калпакская АССР, а в 1940 г. Карельская АССР были выведены из состава РСФСР.

Степень научной изученности темы. В развитии историографии системы регионального управления в 1930-е гг. можно выделить два этапа, тесно связанные с общими направлениями в исследовании Отечественной истории.

Первый этап – с начала 1930-х до конца 1980-х гг., когда в исследованиях по вопросам системы регионального управления ученые интерпретировали факты в рамках сложившейся марксистской концепции.

Второй этап – с конца 1980-х – начала 1990-х гг., когда стали привлекаться документы и материалы высших органов власти. В связи с получением доступа к ранее закрытым материалам, значительно расширилась источниковая база исследований, увеличилось число работ по различным аспектам проблемы, а также их качество. Возросли возможности международного научного сотрудничества.

На первом этапе развития историографии системы регионального управления в РСФСР в 1930-е гг. было положено начало изучению данной проблематики.

Исследования, вышедшие в это время, можно по тематике разделить на несколько основных групп. Во-первых, этот период характеризуется изданием многочисленных работ справочно-информационного характера, позволявших увидеть процессы, происходившие в 1930-е гг., в их развитии. Они представлены изданиями по административно-территориальному устройству СССР².

Ко второй группе относятся труды, посвященные изучению формирования и изменения границ различных регионов, развитию административно-территориального устройства РСФСР в целом. Необходимость рассмотрения работ по данной тематике объясняется тем, что развитие АД закладывало пространственную основу функционирования региональных органов власти, влекло за собой изменения в кадровом составе регионального руководства, а потому является важнейшим административным фактором эволюции системы регионального управления в РСФСР в 1930-е гг.

В советское время выходили работы, рассматривающие развитие АД в границах СССР. Одной из таких работ является коллективный труд «Историческая география СССР», вышедший в 1973 г.³. Авторы работы рассматривали изменения в административно-территориальном устройстве страны как следствие взаимодействия двух процессов – национально-государственных и административно-территориальных реформ. Авторами выделялись этапы этих реформ.

Другой важной проблемой, к изучению которой постоянно обращались исследователи, было изучение партийного и государственного строительства в 1930-е гг., что во многом обусловлено тем, что это были дисциплины, по которым велось преподавание в партийных и советских вузах.

² Большая советская энциклопедия. 1-е изд. М., 1926-1947; 2-е изд. М., 1949-1958; 3-е изд. М., 1969-1978; Географический энциклопедический словарь: географические названия / Глав. ред. В.М.Котляков. 3-е изд., доп. М., 2003; Советская историческая энциклопедия (в 16 томах) / Глав. ред. Е.М.Жуков. М., 1961-1976.

³ Дробижев В.З., Ковальченко И.Д., Муравьев А.В. Историческая география СССР. М., 1978.

К проблеме партийного строительства в РСФСР на региональном уровне в 1930-е гг. также обращались в советской историографии. В 1980-е гг. выходил сборник «Проблемы партийного и государственного строительства»⁴, в котором рассматривались различные аспекты данной темы, в том числе построение партийных региональных аппаратов.

История партийного строительства затрагивалась в сборниках, рассматривающих теорию и практику партийной работы⁵. Важное место занимали работы, изучающие историю отдельных партийных организаций, в том числе в национальных регионах, а также историю отдельных регионов⁶.

Кроме того, важное значение имели работы, посвященные критике «фальсификаций» советского опыта партийного строительства⁷, в них учитывался опыт зарубежных специалистов по советской истории.

С середины 1950-х гг. наряду с опубликованными официальными документами при анализе проблем системы регионального управления стали привлекаться материалы партийных и государственных архивов (центральных архивов, а при исследовании проблем на уровне отдельных регионов – также республиканских и областных), материалы периодической печати и т.д.

На втором этапе развития отечественной историографии (с рубежа 1980-1990-х гг.) продолжают выходить работы, носящие справочно-информационный характер. Они являются более разнообразными по тематике, нежели в советское время, и посвящены не только развитию административно-территориального деления. Справочно-информационные издания обобщают сведения по персональному составу центральных и региональных органов власти, судьбе людей в период репрессий 1930-х гг.⁸.

⁴ Проблемы партийного и государственного строительства / Акад. обществ. наук при ЦК КПСС. М., 1981-1989.

⁵ Лекции по партийному строительству : [В 3-х вып. / Под. общ. ред. С. И. Сурниченко]. - М. : Мысль. 1977-1980; Предмет и категории партийного строительства как науки: Сб. статей / Акад. обществ. наук при ЦК КПСС, Каф. парт. стр-ва. М., 1980; Партийное строительство: Учеб. пособие. – Рига, 1985; Партийное строительство: Научные основы партийной работы. Курс лекций. М., 1985; КПСС: Опыт партийного строительства. М., 1982; Малейко Л.А. Партийный аппарат: Становление и развитие (1917-1941 гг.). Ростов-на-Дону, 1981; и др.

⁶ Вопросы партийного строительства в Центральном Черноземье, 1917-1933 гг. Тамбов, 1988; Киселев Л.Е. Партийное руководство хозяйственным и культурным строительством в автономных округах Севера РСФСР (окт. 1917 - июнь 1941 гг.). Томск, 1989; и др.

⁷ Орлова Т.В. Критика буржуазных фальсификаций партийного строительства КПСС : (Историография проблемы). Киев, 1987; и др.

⁸ Центральный комитет КПСС, ВКП(б), РКП(б), РСДРП(б): Историко-биографический справочник. М., 2005.; XVII съезд ВКП(б). Съезд расстрелянных победителей. Анкеты делегатов с решающим голосом. А-Л. М., 2004;

Справочник по истории Коммунистической партии и Советского Союза 1898 – 1991 гг.⁹ описывает государственные и партийные структуры власти, армию и флот, административно-территориальное деление страны, а также дает биографические справки, сведения о рангах, званиях, наградах.

Проблеме административно-территориального деления страны в XX в. посвящено несколько обобщающих работ, изданных в последнее время. Большое внимание в них уделялось развитию АТД в 1930-е гг. Значительный интерес представляет коллективная монография «Административно-территориальное устройство России: история и современность» под редакцией А.В.Пыжикова¹⁰. В этом труде авторы попытались обобщить опыт исторических исследований по АТД России. Ими рассматривается хронология, причины изменений административно-территориального устройства России, начиная с Древнерусского государства и до конца XX в. Представляет интерес рассмотрение альтернатив в преобразованиях административно-территориального устройства, выяснение причин и анализ итогов преобразований.

К числу обобщающих работ относится докторская диссертация О.В.Шульгиной «Административно-территориальное устройство России в XX в.»¹¹, важная для понимания процессов административно-территориальных изменений в России. Главным достоинством работы является то, что автор обработал и обобщил огромный материал по истории административно-территориального устройства России в XX в, как источники, так и литературу по теме. Здесь уже более детально рассматривается эволюция АТД в 1930-е гг. В работе предпринимается попытка определить причины преобразований, предлагается собственная периодизация изменений административно-территориального деления России, большое место уделяется анализу

То же, Л-Я. М., 2004; Расстрельные списки. Москва, 1937-1941. «Коммунарка», Бутово. Книги памяти жертв политических репрессий. М., 2000; Жертвы политического террора в СССР. 4-е изд. М., 2007 (CD-ROM), и др.
⁹ Справочник по истории Коммунистической партии и Советского Союза 1898 – 1991. URL:

<http://www.knowbysight.info/>

¹⁰ Административно-территориальное устройство России: история и современность / Под общ. ред. д.и.н. А.В.Пыжикова. М., 2003.

¹¹ Шульгина О.В. Административно-территориальное деление России в XX в.: историко-географический аспект. Дис... докт. истор. наук. М., 2005.

достоинств и недостатков реформ административно-территориального устройства.

В этом же году вышла работа С.А.Тархова «Динамика административно-территориального деления России в XX веке»¹². Автор предлагает собственную периодизацию происходивших изменений в административно-территориальном устройстве России. Автор выделяет фазы разукрупнения регионов: 1930-1939 и 1943-1944 гг. Применительно к нашему периоду выделяет три периода в развитии АТД: 1) разделение Дальне-Восточного края на области в 1932 г.; 2) разукрупнение ряда краев и больших областей на меньшие по размерам области в 1934-1935 гг.; 3) полное раздробление в 1936-1938 гг. всех больших областей и краев, которые были образованы в 1925-1929 гг.¹³.

Наряду с обобщающими работами по развитию административно-территориального устройства, появляются работы, затрагивающие историю развития отдельных регионов страны¹⁴.

Особое внимание в историографии уделяется истории проведения районирования 1920-х гг. Общий ход районирования достаточно подробно рассматривается в литературе¹⁵. В меньшей степени разработанным остается вопрос о механизме проведения районирования в 1929 г. Работы, в которых затрагивается данная проблема, разрабатывались на местном материале¹⁶.

Таким образом, на сегодняшний день в историографии по проблеме административно-территориального устройства РСФСР в 1930-1941 гг. относительно хорошо разработана проблема периодизации развития административно-территориального устройства России, обоснованные выводы даны по проблеме причин разукрупнения регионов. Это сделано в работах, посвященных как РСФСР в целом, так и отдельным регионам страны. В то же

¹² Тархов С.А. Динамика административно-территориального деления России в XX веке // Россия и ее регионы в 20 в.: территория – население – миграции/ Под ред. О.Глезер и П.Поляна. М., 2005. С.33-75.

¹³ Там же. С.47.

¹⁴ См., например: Рыжова И.В. Создание Московской области // Подмосковный летописец. 2004. №2. С.10-16, и др.

¹⁵ См., например: *Иванова Е.А.* Административно-территориальная реформа в РСФСР и ее влияние на социальное, экономическое и культурное развитие Западной области (1918-1937 гг.). – Смоленск, 2009; *Мухина Е.В.* Формирование административно-территориальных границ РСФСР на Южном Урале: 1917-1936 гг.: диссертация ... кандидата исторических наук. Екатеринбург, 2004.

¹⁶ См.: *Воробей А.П.* Влияние структурной перестройки органов ВКП(б) на ход и результаты коллективизации в Северном крае, 1929-1930 годы : диссертация ... кандидата исторических наук. Архангельск, 1999; *Карелин Е.Г.* Районирование Западной Сибири РСФСР (на материалах партийных и советских организаций). 1929-1937 гг. М., 1992.

время, следует отметить и пробелы в историографии. Так, на наш взгляд, недостаточно разработанным остается вопрос о механизме проведения реформ АТД, влияния административно-территориального устройства РСФСР на эволюцию системы регионального управления.

Проблемы регионального управления, связанные с эволюцией партийного и государственного строительства поднимаются в современной историографии не так часто, но появляются работы, обобщающие накопленный материал по данной теме¹⁷.

Существенным недостатком историографии по проблеме государственного и партийного строительства в 1930-е гг. является отсутствие работ, охватывающих региональный уровень власти в целом в границах РСФСР. Поэтому важными для изучения регионального управления в РСФСР в целом являются работы, посвященные высшему уровню государственной власти в стране. Дело в том, что историография на современном этапе значительно приблизилась к пониманию того, как функционировал механизм власти в 1930-е гг. В первую очередь это можно сказать о механизме принятия решений на высшем уровне¹⁸.

К числу работ по данной тематике относится фундаментальный труд Т.П.Коржихиной «Советское государство и его учреждения»¹⁹, в котором охватывается весь советский период. Автор делает важные выводы по вопросам развития административно-территориального устройства РСФСР, национально-государственного строительства. Подробно рассматривается система органов государственной власти и их связь с партийными органами, глубоко анализируются причины изменений в системе госучреждений. Так, констатируя значительное усиление централизации на рубеже 1920-1930-х гг., автор подчеркивает роль субъективных факторов, «связанных с распространением волонтаристских методов управления»²⁰ в качестве причин этого процесса.

¹⁷ Лысцев М.С. Политико-институциональная трансформация номенклатуры КПСС: региональный аспект : автореферат дис. ... кандидата политических наук. Нижний Новгород, 2007; Мельников В.П. Коммунистическая партия в 20-30-х годах: опыт и противоречия внутрипартийной работы. М., 1991; и др.

¹⁸ Павлова И.В. Механизм власти и строительство сталинского социализма. Новосибирск, 2001; Хлевнюк О.В. Политбюро. Механизмы политической власти в 30-е годы. М., 1996 и др.

¹⁹ Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: 1917-1991 гг. М., 1994.

²⁰ Там же. С.116.

Одним из аспектов изучения функционирования Советского государства является вопрос о взаимосвязи партийных и советских органов власти. Он рассматривается в работе И.В.Павловой «Механизм власти и строительство сталинского социализма», вышедшей в 2001 г.²¹. Данная монография продолжает исследование автора, посвященное 1920-м годам и освещает период строительства социализма с конца 1920-х гг. до начала Великой Отечественной войны²². Относительно деятельности государственных и партийных органов на региональном и местном уровнях, автор делает вывод, что они были «окончательно лишены самостоятельных властных полномочий»²³. Автор подчеркивает, что большое число номенклатурных работников регионального уровня находились на персональном учете в ЦК ВКП(б) и назначались непосредственно из центра²⁴.

Важный вклад в понимание механизмов функционирования власти в 1930-е гг., в том числе для исследования эволюции системы регионального управления в 1930-е гг. имеет труд О.В.Хлевнюка «Хозяин»²⁵. В работе исследуются в основном отношения в высшем руководстве страны, но при этом – на широком фоне происходящих в стране социально-экономических событий, взаимоотношения высшего руководства страны с региональными руководителями и т.д. Рассматриваются важные для нашего исследования аспекты проблемы, такие как причины изменения политики высшим руководством страны, причины репрессий второй половины 1930-х гг. При анализе механизма функционирования власти автор приходит к заключению, что «документы позволяют выдвинуть предположение о наличии неформальных сетей высшей и средней «номенклатуры», включая руководителей регионов, связанных особыми отношениями с тем или иным членом Политбюро»²⁶.

На втором этапе развития историографии отдельные вопросы темы разрабатываются на региональном материале. Большое внимание эволюции

²¹ Павлова И.В. Механизм власти...

²² Павлова И.В. Сталинизм: становление механизма власти. Новосибирск, 1993.

²³ Там же. С.185, 191.

²⁴ Там же. С.214.

²⁵ Хлевнюк О.В. Хозяин: Сталин и утверждение сталинской диктатуры. М., 2010.

²⁶ Там же. С.451.

системы регионального управления в 1917-1930-е гг. уделяется в работах Е.Г.Карелина на примере Западного региона России²⁷. Рассматриваются различные аспекты региональной организации власти, как то: административно-территориальное деление страны, построение и функционирование партийных и государственных аппаратов, проблема клиентарных отношений в регионах, политическая история Западного региона страны, кадровый состав регионального руководства.

Кадровый состав высшего регионального руководства исследуется в первую очередь в справочно-биографической литературе. Некоторые работы посвящены биографиям первых секретарей региональных партийных комитетов ВКП(б): Н.С.Хрущеву, Л.М.Кагановичу, С.М.Кирову, К.В.Рындину²⁸.

В зарубежной историографии рассматриваемая тема также получила освещение. Часть зарубежных историков высказывают не характерные для отечественной историографии суждения о системе отношений центр-регионы, а именно – о слабости сталинской центральной власти²⁹. Так, А.Гетти акцентирует внимание на хаосе и неэффективности системы сталинской власти, особо подчеркивает способность местных представителей власти противостоять центральному руководству посредством искажения директив Москвы и интерпретации их в своих собственных интересах.

Проблеме взаимоотношений центра и регионов посвящена работа Э.Риса³⁰. Автор подчеркивает, что важнейшей опорой власти И.В.Сталина был ее контроль над назначениями на ответственные посты. Рассматривая различные политические дела рубежа 1920-30-х гг., автор делает вывод, что они были призваны создать И.В.Сталину региональную базу поддержки.

²⁷ Карелин Е.Г. Проведение реформы районирования в 1920-е годы (на материалах Западной области РСФСР) // Вестник Моск. ун-та. Сер. 8. История. 1991. №1; Карелин Е.Г. Районирование Западной Сибири РСФСР (на материалах партийных и советских организаций). 1929-1937 гг. М., 1992; Карелин Е.Г. Механизм власти и управления Западным краем Советской России в 1917-1939 гг. Смоленск, 2008; Карелин Е.Г. Механизм советской власти и управления в Западном регионе России (1917-1937 гг.): автореферат диссертации... докт. истор. наук. М., 2010.

²⁸ Королев Н.С. К.В.Рындин как типичный представитель партийного руководства 20-30-х годов XX века: диссертация... канд. истор. наук. Челябинск, 2004; Пыжиков А.В. Хрущевская «оттепель». М., 2002; Чуев Ф.И. Так говорил Каганович: Исповедь сталинского апостола. М., 1992; Lenoë M. The Kirov murder and Soviet history. London, 2010 и др.

²⁹ Getty Arch. J. The politics of Stalinism // The Stalin Phenomenon / Ed. by Alec Nove. L., 1993; Rosenfeldt N.E. Stalin's special departments. Copenhagen, 1989.

³⁰ Rees E.A. Centre-local Relations in the Stalinist State, 1928-1941. New-York, 2002.

Таким образом, в историографии отдельные аспекты темы эволюции системы регионального управления, такие как периодизация развития административно-территориального деления РСФСР в 1930-е гг., развитие структуры партийных региональных комитетов и некоторые другие, получили свое освещение. В то же время до сих пор отсутствуют специальные работы, в которых бы тема рассматривалась комплексно, учитывалось бы их взаимное влияние друг на друга.

Ряд проблем, связанных с изучением административных факторов, оказавших наибольшее влияние на эволюцию системы регионального управления, оказался или вне поля зрения исследователей или получил недостаточное освещение в историографии. Среди этих факторов огромную роль играет эволюция административно-территориального деления в РСФСР. Такие проблемы, как механизм проведения административно-территориальных преобразований, влияние изменений в сфере АДТ на кадровый состав партийного руководства регионального уровня мало исследованы. Недостаточно исследованной, особенно в последний период, представляется проблема эволюции структуры региональных партийных органов. Вне поля зрения исследователей остается анализ кадрового состава регионального партийного руководства. Вопрос о социальном составе, генерационном анализе корпуса первых секретарей региональных партийных комитетов в историографии до сих пор не разработан.

Цель работы заключается в том, чтобы исследовать эволюцию системы регионального управления в РСФСР в 1930-1941 гг., выделяя узловые административные факторы, определяющие этот процесс.

Цель диссертации предполагает решение следующих основных **задач**, связанных с анализом важнейших административных факторов, оказавших влияние на эволюцию системы регионального управления:

- 1) Проанализировать процесс и выявить основные этапы реформирования административно-территориального деления РСФСР, как территориальной основы регионального управления.
- 2) Рассмотреть механизм проведения административно-территориальных реформ на территории РСФСР в рассматриваемый период.

- 3) Изучить административно-управленческую деятельность региональных партийных комитетов и их роль в процессе реформирования системы регионального управления.
- 4) Проанализировать динамику социального состава руководителей региональных комитетов ВКП(б).

Источниковая база исследования включает в себя широкий круг опубликованных и неопубликованных источников.

К числу *неопубликованных источников* относятся различные документы и материалы, хранящиеся в Российском государственном архиве социально-политической истории (РГАСПИ), Государственном архиве Российской Федерации (ГА РФ), Центральном государственном архиве Московской области (ЦГАМО). Важнейшей источниковой базой диссертации являются документы, хранящиеся в фондах РГАСПИ.

Источниками к написанию диссертации послужили документы высших партийных органов власти, в том числе ЦК ВКП(б) и Политбюро. Используются протоколы Политбюро, Оргбюро ЦК³¹. Используются повестки дня заседаний Бюро Фракции ВКП(б) ВЦИК, в которых решались вопросы в том числе по административно-территориальному делению РСФСР³².

К исследованию был привлечен документ совещания Комиссии ЦКК ВКП(б) и делегатов XVI съезда ВКП(б) 11 июля 1930 г. (фонд М.И.Калинина (Ф.78)).

Широко использовались документы региональных партийных и советских органов³³. Исследование этих документов позволяет рассмотреть такие вопросы, как эволюция административно-территориального деления, механизм проведения административно-территориальных реформ, эволюция структуры партийных региональных органов, а также раскрыть некоторые особенности формирования кадрового состава секретарского регионального корпуса в 1930-е гг. Следует отметить, что различные региональные партийные организации представлены в документах из фондов РГАСПИ с разной степенью подробности в освещении их деятельности. Однако, однотипность решаемых задач и

³¹ РГАСПИ. Ф.17. Оп.3 (Протоколы Политбюро), 113 (Оргбюро ЦК).

³² РГАСПИ. Ф.94 (Фракция ВКП(б) ВЦИК и съезды советов).

³³ РГАСПИ. Ф.17. Оп.21 (ЦК ВКП(б), Отдел руководящих партийных органов. Сектор информации).

механизма управления в различных регионах страны, позволяет их осветить на примере тех или иных регионов.

Использовались документы, отражающие деятельность Щербакова А.С. на посту первого секретаря ВКП(б) Восточно-Сибирского края, Иркутской и Московской областей (фонд А.С.Щербакова (Ф.88).

В ходе работы привлекались документы государственных органов власти из фондов Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Центрального государственного архива Московской области (ЦГАМО), посвященные вопросам регионального управления РСФСР в 1930-1941 гг.

Так, использовались декреты, постановления, циркуляры и инструкции ЦИК СССР, ВЦИК и НКВД РСФСР по вопросам административно-территориального деления; протоколы заседаний Административной Комиссии и Комиссии по районированию при ВЦИК позволяют изучать механизм проведения районирования в 1929 г.; дела об образовании автономных республик, областей и других территориальных единиц РСФСР, об установлении их территориальных границ и административном делении, о переименовании населенных пунктов, о преобразовании сел в рабочие поселки и города (Фонд Административной Комиссии при Президиуме ВЦИК 1918-1938 гг.(Ф.Р-5677), Фонд Верховного Совета РСФСР 1937-1990 гг., Фонд ВЦИК 1917-1939 гг. (Ф.Р-1235).

В написании диссертации были использованы документы Организационного комитета ВЦИК по Московской области, содержащие материалы по проведению районирования в 1929 г. (ЦГАМО, Ф.170).

К *опубликованным источникам* относятся сборники законодательства СССР и РСФСР 1930-1941 гг.: Собрание законов СССР (1924-1937 гг.), Собрание постановлений Правительства СССР (1938-1991 гг.); Собрание узаконений РСФСР (1917-1938 гг.), Собрание постановлений и распоряжений правительства РСФСР (1939-1992). Также к опубликованным источникам относятся стенограммы съездов ВКП(б) и пленумов ЦК ВКП(б)³⁴.

³⁴ XII съезд РКП(б). Стенографический отчет. М., 1923; XVI съезд ВКП(б). Стенографический отчет. М.-Л., 1930; XVII съезд ВКП(б). Стенографический отчет. М., 1934. – 716 с.; XVIII съезд ВКП(б). Стенографический отчет. М., 1939; Материалы февральско-мартовского пленума ЦК ВКП(б) 1937 года // Вопросы истории, 1995, №12; и др.

Особенностью источниковой базы исследования является неравномерность содержащейся в них информации по различным периодам развития системы регионального управления (например, гораздо богаче представлена информация по районированию 1929 г. и в меньшей степени – по административно-территориальным реформам 1930-х гг.) и различным регионам страны (поэтому реформы разукрупнения 1930-х гг., когда одновременно разукрупнялись несколько регионов, приходится анализировать, подробно останавливаясь на информации о ходе проведения реформы лишь в некоторых регионах).

В качестве **методологической основы** диссертации в работе использовались научные принципы объективности и историзма, основанные на признании вариативности исторического процесса, исходящие из приоритета фактов, документальных свидетельств, предполагающих отказ от политической заданности, ангажированности. Исследование проводилось с применением общенаучных (логического, исторического, системного анализа и др.), специально-исторических методов (проблемный, хронологический, сравнительный и др.). В работе использовались структурно-функциональный метод, метод системного анализа и проблемно-хронологический подход.

Среди основных методологических принципов исследования автор выделяет принцип конкретно-исторического подхода, системности и всесторонности. Принципы всесторонности и системности ориентировали автора на исследование проблем избранной темы в полном объеме, учитывая многомерность и многофакторность происходивших процессов.

Также в ходе исследования применялась теория модернизации. При анализе динамики социального состава высшего регионального корпуса были использованы статистические методы обработки данных.

Научная новизна исследования состоит в том, что впервые на основании широкого круга опубликованных и неопубликованных источников произведен анализ эволюции системы регионального управления в РСФСР в 1930-1941 гг.

В диссертации предпринимается попытка рассмотреть административные факторы, оказавшие наибольшее влияние на эволюцию региональной организации власти (изменение административно-территориального деления,

кадрового состава руководителей регионов, эволюцию структуры партийных региональных органов) в комплексе.

Впервые проанализирован социальный состав первых секретарей партийных комитетов регионов, входивших непосредственно в состав РСФСР, работавших в 1930-е гг. В данном исследовании предпринимается попытка провести генерационный анализ состава первых секретарей региональных комитетов ВКП(б).

Положения, выносимые на защиту:

- Эволюция системы регионального управления была обусловлена модернизационными процессами 1930-х гг., что в свою очередь потребовало изменения АД (что явилось территориальной основой для реформирования этой системы). Ведущая роль в проведении модернизации отводилась партийным организациям, что нашло свое отражение в эволюции структуры региональных партийных комитетов и в подборе кадров высшего регионального руководства.

- В эволюции системы регионального управления в РСФСР в 1930-1941 гг. можно выявить три основных этапа: 1930-1933, 1934-1936, 1937-1941 гг. Они выделяются в результате изучения системы регионального управления по трем параметрам: исследование реформирования административно-территориального устройства, изучение изменений структуры региональных органов управления, изменения кадрового состава регионального партийного руководства.

- В процессе социальных преобразований шел поиск вариантов реформирования административно-территориального устройства РСФСР в 1930-е гг. Существовали разные тенденции в этом отношении, в конечном итоге возобладала тенденция разукрупнения регионов и увеличения их числа, как наиболее отвечающая потребностям проведения модернизации страны.

- В эволюции устройства региональных партийных комитетов в течение 1930-х гг. происходил поиск их оптимальной структуры: несколько раз сменяли друг друга функциональный и отраслевой принципы построения аппаратов.

- Первые секретари региональных партийных комитетов играли особую роль в проведении политики государства. Анализ социального состава секретарского корпуса позволяет выявить два поколенческих среза, различающихся по

жизненному опыту и социальному составу. Первое поколение первых секретарей составляли родившиеся до начала XX в., чаще всего они имели опыт подпольной революционной работы, должности первых секретарей регионов они занимали с 1930 по 1937 гг. Старое поколение первых секретарей было истреблено в результате «кадровой революции» 1937-1941 гг. Второе поколение региональных руководителей родились в первое десятилетие XX в., их молодость пришлась на революцию и Гражданскую войну. Новое поколение первых секретарей отличалось от старого и по качественным признакам: оно стало более профессиональным.

Практическая значимость диссертации. Результаты исследования могут быть использованы в научно-исследовательской и педагогической работе, при подготовке трудов по отечественной истории советского периода, истории регионального управления, а также при подготовке общих и специальных курсов по отечественной истории. Материалы диссертации могут быть учтены в деятельности государственных и общественных структур.

Апробация результатов. Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры политической истории факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Основные положения и результаты работы изложены в опубликованных статьях и выступлениях на международных конференциях (международной научной конференции «Ломоносов-2010» Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Первой Открытой международной научной конференции молодых ученых и специалистов «Клио-2011») общим объемом 3 п.л., в том числе 3 статьи – в рецензируемых журналах списка ВАК.

Структура диссертации. В соответствии с целями и задачами исследования определена следующая структура работы: введение, пять разделов, заключение, список источников и литературы, приложения.

Основное содержание диссертации.

Во введении обоснована актуальность темы, охарактеризована степень ее научной разработанности, определены территориальные и хронологические рамки, объект, предмет, цель и задачи исследования. Дана характеристика

источников, обозначены методологическая основа исследования, изложена научная значимость диссертации, ее новизна.

В первом разделе – «Административно-территориальное устройство РСФСР на рубеже 1920-1930-х гг.», рассмотрена история реформирования административно-территориального деления РСФСР после окончания Гражданской войны, механизм проведения районирования территории РСФСР в 1929 г. и общие итоги политики районирования административно-территориального устройства РСФСР 1923-1929 гг.

Важное значение при анализе системы регионального управления в РСФСР в 1930-е гг. играет его пространственная организация (административно-территориальное деление), которая с начала рассматриваемого периода до 1941 г. претерпела значительные изменения. Эволюция АДТ заключалась в изменении границ, создании или упразднении территориальных управленческих единиц, которые бы в полной мере соответствовали проведению модернизационных процессов. Это в свою очередь влияло на эволюцию структуры партийных и государственных органов в регионах, стимулировало обновление кадрового состава регионального руководства.

В конце 1929 – начале 1930 г. существовал 21 регион, входивший непосредственно в состав РСФСР. При этом территория РСФСР была значительно больше, чем в конце рассматриваемого периода. В 1941 г. существовало 52 региона, многие АССР входили теперь в состав РСФСР непосредственно.

В 1929 г. была завершена реформа районирования территории РСФСР, начатая в 1923 г. В ходе ее проведения уничтожались старые административно-территориальные единицы – волости, уезды, губернии – и создавались новые – районы, округа, области (края).

Подготовка к кампании районирования 1929 г. (ею были затронуты 16 губерний европейской части РСФСР, вместо них были созданы 5 областей и краев) проходила как в центре, так и в регионах с 1923 г. Окончательное решение о переходе к районированию оставшейся незатронутой реформой

части РСФСР было принято в декабре 1928 – январе 1929 г. Политбюро ЦК ВКП(б)³⁵.

Для проведения районирования в каждой из создаваемых административно-территориальных единиц создавался *комплекс временных органов власти*.

Существовали следующие 4 основных уровня власти, которые принимали непосредственное участие в проведении районирования. Во-первых, это центр в лице высших партийных и государственных органов. Во-вторых, областной (краевой) уровень. На этом уровне центральными органами власти создавались Временные Бюро ЦК ВКП(б), Организационные комитеты ВЦИК (они были образованы в январе 1929 г.). Эти органы власти были главными на уровне регионов и в свою очередь могли создавать подчиненные им органы власти как на этом же уровне, так и на низших.

Формирование временных окружных органов власти, утверждение их состава и порядка деятельности было одной из первоочередных задач Временных Бюро и Оргкомитетов областей (краев). Главными из этих органов были Временные Бюро ВКП(б) по тому или иному округу и Организационные комитеты (или Оргкомиссии) округов. Низшим звеном в системе временных органов районированных областей и краев были районные временные органы.

В результате разрешения всех вопросов, встававших в ходе районирования, к 1 октября 1929 г. были созданы 5 новых административно-территориальных единиц: Северный и Нижегородский края, Московская, Иваново-Промышленная и Западная области. Области и края делились на округа, а те в свою очередь – на районы.

При проведении районирования 1929 г. была построена управленческая система, которая позволила как организовать новые административно-территориальные единицы, так и решать текущие задачи.

Система регионального управления, построенная в результате завершения кампании районирования в 1929 г., соответствовала экономической системе, сформированной в результате новой экономической политики. Были созданы крупные регионы (области и края, делившиеся в свою очередь на округа и

³⁵ Оргбюро ЦК рассматривало этот вопрос на своих заседаниях 10 и 28 декабря. Политбюро утвердило решение Оргбюро «О районировании неоформленной части территории РСФСР» 3 января 1929 г.

районы), и в результате их создания была произведена полная перестройка всех партийных и государственных органов, значительные изменения претерпел кадровый состав регионального руководства. Впервые с 1923 г., когда началась реформа районирования, была создана единая структура АТД РСФСР, что стало важным фактором в эволюции системы регионального управления в 1930-е гг. Стало возможным проводить изменения этой системы одновременно в масштабе всей страны (что являлось характерной особенностью реформ в области регионального управления в рассматриваемый период).

Кроме того, в результате завершения районирования была создана система регионального управления, ставшая отправной точкой для всех ее последующих изменений в 1930-е гг. Уже в 1930 г. развернувшийся процесс индустриализации и коллективизации потребовал внести изменения как в АТД РСФСР, так и в структуру региональных партийных органов.

Во втором разделе – «Реформирование административно-территориального устройства РСФСР в 1930-1933 гг.», рассматривается ликвидация округов в 1930 г. и различные тенденции в развитии АТД в последующие три года.

Важнейшим событием в эволюции АТД в период 1930-1933 гг., оказавшим огромное влияние на развитие системы регионального управления в последующие годы, стала ликвидация округов, проведенная в 1930 г. Последующие реформы в данной области были следствием ликвидации округов, настройкой системы регионального управления.

Вопрос об усовершенствовании системы регионального управления, сложившейся в результате районирования, был поставлен уже в апреле 1929 г., на XVI партийной конференции. Решение о ликвидации округов в масштабе всей страны было принято в июне-июле 1930 г. 15 июня по инициативе И.В.Сталина на заседании Политбюро был рассмотрен этот вопрос и было принято принципиальное решение о ликвидации округов в масштабе всей страны. 27 июня 1930 г. вопрос был поднят на XVI съезде ВКП(б)³⁶.

Важным моментом в подготовке к ликвидации округов стало совещание Комиссии ЦКК ВКП(б) и делегатов XVI съезда ВКП(б) (представителей союзных республик, краев и областей) по вопросам, связанным с ликвидацией

³⁶ РГАСПИ. Ф.17. Оп.3. Д.787; XVI съезд ВКП(б). Стенографический отчет. С.45.

округов 11 июля 1930 г.³⁷. Здесь были рассмотрены практические вопросы о подготовке, сроках, ходе ликвидации округов.

15 июля 1930 г. принимается постановление Политбюро «О ликвидации округов». В нем подчеркивалась цель ликвидации округов – приближение аппаратов к району, селу. Обкомам и облисполкомам предписывалось немедленно «перейти к непосредственной связи с районами». Процесс ликвидации округов на территории страны сразу был поставлен под особый контроль Политбюро ЦК ВКП(б). ЦК обязывал ЦК нацкомпартий, краевые, и областные комитеты систематически, один раз в декаду, сообщать в ЦК ВКП(б) о ходе работы по ликвидации округов³⁸.

Таким образом, решения Политбюро 15 июня и 15 июля 1930 г. положили начало новой реформе АТД СССР.

В проведении ликвидации округов, по сравнению с районированием, региональные органы власти играли гораздо меньшую роль, поскольку основные вопросы разрабатывались в центре, и главным из них был – передача функций, бывших у округов, в другие инстанции.

Главными направлениями деятельности региональных органов власти в ходе проведения ликвидации округов являлись: кадровый вопрос (распределения окружных работников в районные и областные органы власти); налаживание непосредственной связи региональных центров с районами.

Ликвидация округов была произведена к 1 октября 1930 г. на большей части РСФСР. Тем не менее, работа по отладке системы регионального управления, налаживание непосредственной связи регионов с районами продолжалась.

Период после ликвидации округов до конца 1933 г. в развитии системы регионального управления можно охарактеризовать как время поиска наилучшего варианта в построении административно-территориального устройства. Это было время, когда существовали разнонаправленные тенденции в реформировании АТД РСФСР. Кроме того, в эволюции системы регионального управления изменения АТД сочетались с реформированием функций и структуры партийных органов.

³⁷ РГАСПИ. Ф.78. Оп.1. Д.364.

³⁸ РГАСПИ. Ф.17. Оп.3. Д.789. Л.10-11.

В период 1930-1933 гг. реформирование административно-территориального устройства РСФСР проходило по следующим направлениям³⁹. Во-первых, тенденция разукрупнения регионов проявилась в разделении Сибирского края 30 июля 1930 г. Во-вторых, важным направлением в эволюции АДТ РСФСР стало разделение территории краев на области при сохранении подчиненности вновь создаваемых областей прежнему краевому центру. В-третьих, 10 декабря 1930 г. были созданы восемь национальных округов в районах Крайнего Севера.

Изменения АДТ в 1930-1933 гг., в первую очередь, ликвидация округов в 1930 г., оказали значительное влияние на эволюцию кадрового состава региональных партийных и государственных организаций, не затронув при этом первых секретарей региональных партийных комитетов.

Изменения в структуре административно-территориального устройства носили в этот период поисковый характер, в целях создания такой системы АДТ, которая наилучшим образом обеспечивала нужды административно-командной системы управления экономикой и социальной сферой.

Чтобы преодолеть недостатки сформировавшейся системы, с 1934 г. высшее руководство страны взяло курс на радикальное изменение структуры административно-территориального деления.

Третий раздел – «Разукрупнение регионов РСФСР в 1934-1941 гг.» посвящен рассмотрению реформирования административно-территориального устройства РСФСР с 1934 г. до начала Великой Отечественной войны и воздействию этого процесса на эволюцию системы регионального управления.

В рамках административно-командной системы управления эффективно руководить постоянно возрастающими количественно объектами управления становилось все труднее. При огромных размерах административно-территориальных единиц невозможно было обеспечить повседневное, конкретное и дифференцированное руководство⁴⁰. Поэтому важнейшим мотивом разукрупнения организаций в 1930-е гг. было их приближение к непосредственным объектам управления. По сравнению с эпохой нэпа

³⁹ Данные об изменениях в АДТ приводятся по следующим источникам: Тархов С.А. Динамика...; Шульгина О.В. Административно-территориальное деление России в XX в...; Справочник по истории Коммунистической партии и Советского Союза 1898 – 1991. URL: <http://www.knowbysight.info/>

⁴⁰ Иванова Е.А. Административно-территориальная реформа в РСФСР... С.65.

количество управляемых объектов в 1930-е гг. постоянно возрастало. Командно-административная система управления предполагала ограниченность количества управляемых объектов, а потому требовалось разукрупнение руководящих единиц. Данная тенденция нашла свое выражение как в разукрупнении наркоматов, так и регионов.

Другой важнейшей причиной перехода к политике разукрупнения районированных регионов состояла в том, что, по мнению высшего руководства страны, сам принцип районирования – создание больших регионов со своей производственной специализацией – исчерпал себя в условия проведения индустриализации и коллективизации.

В разукрупнении АТД можно выделить два этапа – 1934-1936 гг., и 1937-1941 гг. Первый период характеризуется разделением ряда краев и больших областей на меньшие по размерам области, что привело к значительному обновлению состава первых секретарей регионов.

Во второй период, 1937-1941 гг., происходит окончательное уничтожение районированной организации АТД РСФСР. Разукрупнение регионов продолжает оказывать влияние на состав секретарского корпуса регионов, хотя и в значительно меньшей степени, чем в предыдущий период (в связи с массовыми репрессиями). Начиная с 1939 г., и особенно в 1940-1941 гг. происходит стабилизация административно-территориального устройства РСФСР.

Механизм реформирования АТД в 1930-е гг. несколько отличался от механизма укрупнения регионов в 1920-е.

Из части уже существовавшего региона формировался еще один регион (или из частей нескольких регионов). При этом определялась структура и штаты новых региональных организаций, значительно изменялся кадровый состав секретарей райкомов и председателей райисполкомов (поскольку многие из них переходили на работу в новый областной центр), и налаживалась связь райкомов с новым региональным центром.

Решения о создании того или иного региона принималось Политбюро. Для руководства работой по созданию новых областей создавались временные органы – Временные бюро ЦК ВКП(б) по тому или иному региону (с середины

1930-х гг. они стали называться Оргбюро ЦК ВКП(б) по региону), Организационные комитеты ВЦИК.

Конкретная деятельность временных органов власти заключалась, во-первых, в решении текущих хозяйственных и политических вопросов (т.е. обычная деятельность региональных властей). Во-вторых, налаживание связи нового центра с районами. В-третьих, необходимо было сформировать структуру всех партийных, государственных, хозяйственных организаций, и укомплектовать их кадрами. Определяющую роль в решении всех этих вопросов играло партбюро региона.

Решение кадрового вопроса, комплектации региональных и районных организаций, проходило по номенклатурному принципу. Избрание первого и вторых секретарей, председателя исполкома Совета региона проходило после утверждения кандидатур Политбюро. На эти должности могли назначаться как работники регионов, так и посторонние новому региону люди. Руководящий состав организаций регионального центра составляли работники городских и районных советских и партийных организаций.

Таким образом, также, как и при проведении районирования в 1929 г., главными властными органами, осуществлявшими реформирование административно-территориальной структуры, были Временные Бюро (Оргбюро) ЦК ВКП(б) по тому или иному региону.

В результате проведения реформ АДТ РСФСР в 1930-е гг. возобладала тенденция разукрупнения регионов, что означало полный отказ от политики районирования 1920-х гг., создание сверхцентрализованной системы регионального управления. Система районирования была сведена теперь к двум звеньям: область (край, АССР) – район.

Период 1930-1933 гг. отличался поиском наиболее адекватной структуры административно-территориального устройства РСФСР в рамках складывающейся административно-командной системы управления экономикой. Он был найден в политике уменьшения территорий регионов, которая возобладала с 1934 г.

Последовательное проведение политики разукрупнения АДТ РСФСР с 1934 до конца 1930-х гг. оказало огромное влияние на эволюцию системы

регионального управления (увеличение количества регионов с 21 в 1929 г. до 52 в 1941 г.). Само представление о том, что такое регион (край, область) совершенно поменялось в течение 1930-х гг. Если в начале десятилетия это была огромная территория, включавшая несколько дореволюционных губерний, то в конце периода территория регионов была сопоставима с территорией губернии. В результате и первые секретари региональных партийных организаций, в начале 1930-х гг. почти всегда входившие в состав ЦК ВКП(б), в конце уже далеко не всегда имели столь высокий статус. Увеличение количества регионов потребовало изменения и структуры региональных органов власти.

Изменение административно-территориального деления в РСФСР оказалось важнейшим административным фактором, оказавшим влияние на эволюцию системы регионального управления.

В четвертом разделе – «Реформирование структуры органов регионального управления», рассматривается процесс поиска наиболее оптимального сочетания функционального и отраслевого принципов в построении региональных органов власти, анализируется значение этого административного фактора в развитии системы регионального управления.

ВКП(б) определяла цели развития страны и претворяла их в жизнь. Таким образом, наличие сплоченной, организованной партии – первое необходимое условие для проведения в жизнь тех преобразований, которые стоят на повестке дня и определены центром. Второе условие – такая же четкая организация «приводных ремней» от партии к массам, под которыми понимались советские, хозяйственные, профсоюзные органы.

Поскольку именно партийные органы власти играли главную роль в осуществлении общегосударственной политики в регионах, в разделе рассматривается структура региональных партийных органов власти. В зависимости от целей, которые ставились высшим руководством страны перед партийными организациями, в 1930-е гг. использовались два принципа построения партийного аппарата – функциональный и отраслевой (производственно-отраслевой). Чаще всего, использовалось сочетание обоих принципов в той или иной пропорции.

Функциональный принцип господствовал с 1930 по 1934 гг., частично вернулись к нему с 1939 г. отраслевой – с 1934 по 1941 гг. При смене одного принципа другим тот, который заменялся, нещадно критиковался.

При использовании функционального принципа построения партийных аппаратов в них создаются отделы: кадров, организационно-инструкторский, пропаганды и агитации и т.п. Отраслевой принцип предполагает создание отраслевых отделов партийных комитетов: промышленного, сельскохозяйственного, транспортного, торгового и т.п.

Изменения структуры региональных партийных органов власти в 1930-е гг. происходили постоянно, чуть ли не ежегодно. Но если рассматривать наиболее существенные изменения, которые значительно меняли работу обкомов ВКП(б), то можно выделить три основные этапа, соответствующие общему ходу развития системы регионального управления в 1930-1941 гг.: 1) с января 1930 по 1933 г.; 2) с 1934 по 1936 г.; 3) с 1937 по 1941 г.

На первом этапе произошел переход от организации аппарата комитетов партии в конце 1920-х гг. по функциональному принципу с элементами отраслевого (отдел по работе среди женщин, отдел по работе в деревне) к чисто функциональному принципу (указанные отделы были упразднены).

Однако этот принцип организации аппарата парткомитетов продержался недолго, и уже в феврале 1931 г. были произведены изменения: функциональный принцип продолжал главенствовать, но были внесены элементы территориального и отраслевого принципа в организацию партаппарата.

Изменения в данной структуре, в поисках оптимальной организации аппарата, происходили каждый год, и наконец в 1934 г. по решению XVII съезда ВКП(б) была принята организационная структура, которая сохранилась в своих основных чертах до 1937 г. Новая структура аппарата ЦК и обкомов сочетала функциональный и отраслевой принципы организации. Так, впервые появились самостоятельные промышленный, сельскохозяйственный, транспортный отделы.

В период 1937-1939 гг. наибольшее внимание высшего руководства страны направлено на налаживание дела подбора и распределения кадров и постановку

партийной пропаганды и агитации, в том числе на региональном уровне. Существенные изменения происходят в структурных подразделениях партийных комитетов, занимающихся этими вопросами в 1939 г. по решениям XVIII съезда ВКП(б). Упраздняются отраслевые отделы, функциональный принцип построения аппаратов на некоторое время почти вытесняет отраслевой. Однако, уже в конце того же 1939 г. отраслевые отделы восстанавливаются. В итоге к 1941 г. в структуре партийных аппаратов сочетаются оба принципа построения властных аппаратов.

Накануне Великой Отечественной войны в структуре управления региональными партийными комитетами можно выделить следующие особенности. Во-первых, помимо первого секретаря регионального партийного комитета, работали еще несколько секретарей, обязанности между которыми были четко распределены. Во-вторых, существовали отделы, построенные по функциональному признаку, главным из которых был отдел кадров. И в-третьих, продолжали действовать отраслевые отделы.

Реформирование аппаратов региональных парткомитетов являлось важнейшим административным фактором, влиявшим на эволюцию системы регионального управления, поскольку ВКП(б), в воззрениях большевистского руководства, определяла цели развития страны и проводила их в жизнь.

Реформирование структуры региональных партийных комитетов в 1930-е гг. было вызвано поиском наиболее оптимальной структуры, которая обеспечивала бы проведение общегосударственной политики в жизнь. Этапы реформирования структуры региональных комитетов ВКП(б) совпадают с этапами развития эволюции всей системы регионального управления.

Строение партийных комитетов в регионах являлось важнейшей частью системы регионального управления и одновременно одним из главных факторов, влиявших на построение государственных, хозяйственных, профсоюзных органов в регионах.

Также обращает на себя внимание единство политики партии в отношении системы регионального управления в 1937-1941 гг., когда на первый план вышел кадровый вопрос. Он решается в это время посредством массовых репрессий и выдвижением новых кадров на высшие руководящие должности в

регионах. Это находит свое выражение и в изменении структуры региональных партийных комитетов, создании специальных отделов кадров.

Пятый раздел – «Изменение кадрового состава высшего слоя регионального партийного руководства», посвящен рассмотрению различных социальных характеристик первых секретарей региональных партийных комитетов, которых представляется возможным рассматривать как особый социальный слой.

В период с конца 1929 по 22 июня 1941 г. на территории РСФСР (в краях, областях и АССР, входивших непосредственно в состав РСФСР) работало в общей сложности 190 первых секретарей региональных парткомитетов.

Важнейшей задачей кадровой политики большевиков являлось создание управленческого корпуса, способного обеспечить строгое выполнение партийных директив⁴¹, поэтому высшее руководство страны всегда уделяло большое внимание персональному составу первых секретарей региональных комитетов ВКП(б).

В разделе предпринята попытка проанализировать состав секретарского корпуса 1930-х гг. по следующим характеристикам: возраст, партийных стаж, опыт работы в качестве первых секретарей регионов, образование, национальность, число репрессированных первых секретарей в период репрессий второй половины 1930-х гг.

Рассматривая в целом эволюцию системы регионального управления в РСФСР мы выделяем три основных этапа в этой эволюции. Первым этапом является период 1929 (1930) – 1933 гг., вторым – 1934-1936 гг., и третьим – 1937-1941 гг. Для социального слоя первых секретарей регионов, работавших в 1930-е гг., переломным моментом по основным характеристикам стали 1937-1938 гг.

Важнейшей характеристикой первых секретарей, работавших в 1930-е гг., является время занятия ими своих должностей, поскольку на основании ее анализа представляется возможным выделить группы первых секретарей. В этот период работали первые секретари, занявшие свои должности в 1917-1940 гг.

⁴¹ Борисова Ю.А. Областные партийные комитеты... С.94.

Исходя из этого, в работе рассматриваются четыре группы руководителей региональных партийных комитетов по времени занятия ими впервые своих постов: 1917-1928 гг., 1929-1933 гг., 1934-1936 гг., 1937-1940 гг. Такой анализ позволяет выявить характерные особенности каждого из «призывов» в корпус высших региональных партийных руководителей. Проведен анализ социального состава первых секретарей, работавших в те или иные периоды в течение 1930-х гг.: в 1930-1933, 1934-1936 и 1937-1941 гг.

Делается вывод о том, что наибольшая интенсивность сменяемости первых секретарей наблюдалась в 1937 г., а также в три последующих года – 1938-1940 гг. В 1929-1936 гг. наблюдалась стабильная ситуация в секретарском корпусе.

Среди 190 первых секретарей, работавших в регионах РСФСР с 1929 по 1941 гг. подавляющее большинство (более 60%) заняли свои посты с 1937 по 1941 гг., что было связано отчасти с политикой разукрупнения административно-территориального деления РСФСР и увеличением числа регионов, и в гораздо большей степени с настоящей «кадровой революцией», свершившейся в 1937-1939 гг. Ее следствием стало то, что 78,9% первых секретарей, впервые занявших свои должности в 1917-1936 гг. подверглись репрессиям, и были либо расстреляны, либо умерли в местах лишения свободы.

Все они родились до 1901 г., а большинство в период с 1891 по 1895 гг., и имели опыт жизни в дореволюционной России, вступили в партию до революции или в первые послереволюционные годы. Именно они принимали самое активное участие в гражданской войне и установлении советской власти, осуществляли коллективизацию и индустриализацию. Можно сказать, что было уничтожено целое поколение региональных руководителей.

Многие из вступивших в должности в 1917-1936 гг. по несколько лет занимали посты первых секретарей различных регионов. В связи с этим возникала проблема патрон-клиентских отношений на региональном уровне, когда высшее руководство регионов подбирало работников на ответственные посты (в региональные аппараты, в парткомитеты районного уровня) по принципу личной преданности, а не по принципу профессионализма.

В 1937-1938 гг. это поколение первых секретарей было сметено «кадровой революцией». На должности первых секретарей регионов РСФСР пришло новое

поколение руководителей. Это были значительно более молодые люди, лучше образованные, позже вступившие в партию, в подавляющем большинстве русские, не имевшие ранее опыта работы первыми секретарями.

Молодость нового поколения первых секретарей пришлась на годы Первой мировой войны, революции и гражданской войны, нэпа. Именно в это время они начинают делать первые шаги на своем жизненном пути. Большинство из них вступает в партию с 1921 по 1930 гг., переживают многочисленные чистки партии. И именно в результате «большой чистки» 1937-1938 гг. они приходят к власти.

Изменения в секретарском корпусе 1937-1941 гг. носили комплексный характер. В результате «кадровой революции» произошел резкий насильственный слом старого состава первых секретарей. Изменения в результате него носили не только количественный, но, что важнее всего, качественный характер (по опыту работы первыми секретарями, возрасту, партийному стажу, образованию, национальности). Средний возраст первых секретарей, работавших в регионах РСФСР в 1930 г. составлял 37,5 лет, в 1936 г. (перед началом массовых репрессий) – 42,5 года, в 1941 г. – 38,5 лет.

Политика высшего руководства страны в отношении регулирования кадрового состава первых секретарей регионов РСФСР являлась одним из важнейших факторов эволюции системы регионального управления, поскольку в условиях административно-командной системы управления огромное значение имели личные качества руководителей регионов.

В Заключении диссертации подведены итоги исследования и сделаны основные выводы.

Эпоха развития страны в 1930-е гг. была сложным и противоречивым процессом. При неизменности политического режима и административно-командной системы управления было осуществлено всеобъемлющее преобразование социально-экономической и духовно-культурной жизни страны.

В результате эволюции системы регионального управления в 1930-е гг. на региональном уровне была построена управленческая система, обеспечивающая осуществление стоявших перед страной задач развития. Формирование системы

регионального управления в РСФСР в рассматриваемый период характеризуется постоянным изменением ее узловых элементов: административно-территориального устройства, структуры региональных партийных органов власти, кадрового состава региональных руководителей.

Развитие АТД закладывало территориальную основу системы регионального управления, поскольку от количества регионов, их размеров, внутреннего деления на районы (округа и районы) во много зависела структура партийных и государственных органов власти. Структура региональных комитетов ВКП(б) влияла на структуру остальных властных органов в регионах.

Причины постоянных изменений в системе регионального управления в 1930-е гг. кроются в поиске высшим руководством страны наиболее адекватной системы регионального управления, которая обеспечивала бы проведение в жизнь общегосударственной политики.

Можно выделить три основных этапа, которые прошла в своей эволюции система регионального управления: 1930-1933 гг.; 1934-1936 гг. и 1937-1941 гг.

1929 г. – время завершения переустройства административно-территориального деления РСФСР, завершения кампании районирования. В ходе его проведения (особенно форсированного завершения в 1928-1929 гг.) сформировался костяк высших региональных руководителей, определявших лицо регионов до 1934 г., и, в значительной степени, до 1937 г. Кроме того, во вновь созданных областях и краях была сформирована новая структура органов власти. Именно формирование новой территориальной основы системы регионального управления в результате завершения районирования стало важнейшим административным фактором трансформации остальных аспектов системы. В это же время происходит переход к форсированной индустриализации и коллективизации.

Все эти обстоятельства позволяют нам сделать вывод о том, что в 1930 г. начался новый этап как в жизни всей страны, так и новый этап в развитии системы регионального управления.

Первый этап в развитии системы регионального управления в РСФСР в 1930-е гг. охватывает 1930-1933 гг. Этот этап, с точки зрения целей, которые были поставлены перед страной и ВКП(б) высшим руководством страны,

характеризуется проведением форсированной индустриализации и коллективизации. Основные изменения в области АДТ происходят на уровне округов и районов (округа были упразднены в 1930 г. и в результате сформировалась двухуровневая структура: область (край) – район). Характерной особенностью развития административно-территориального деления РСФСР в 1930-1933 г. на уровне регионов стало существование разнонаправленных тенденций в его развитии. Такими тенденциями являлись разделение территории краев на области при сохранении их подчиненности прежнему краевому центру, создание национальных округов, и наконец, тенденция разукрупнения регионов. Районированная организация административно-территориального деления страны, созданная в конце 1920-х гг. была использована для совершения модернизационного рывка. Построение партийных региональных аппаратов в этот период отличается постоянными изменениями, происходившими практически ежегодно, в целом в это время возобладал функциональный принцип построения аппаратов. Кадровый состав высшего регионального руководства отличался стабильностью.

В целом данный период может быть охарактеризован как период поиска нужного направления преобразования системы регионального управления в условиях проведения индустриализации и коллективизации.

Второй этап эволюции системы регионального управления РСФСР (1934-1936 гг.) характеризуется значительными изменениями. Этот период ознаменовался разукрупнением районированных краев и областей на меньшие по размеру регионы (тенденция разукрупнения регионов стала определяющей для всего последующего развития АДТ до 1941 г.). В новые регионы назначались новые люди, причем надо было подобрать кадры не только на посты первых секретарей, но и в партийный и государственный аппарат регионов. В результате происходит выдвижение новых молодых кадров, подготовленных в предыдущий период. В области партийного строительства вместо функционального строения партийных аппаратов был введен отраслевой принцип. Разукрупнение регионов и построение парткомитетов по отраслевому принципу было призвано обеспечить конкретное руководство регионами.

В области кадровой политики в этот период наблюдается, с одной стороны, сохранение костяка первых секретарей региональных партийных комитетов, начавших работать еще в 1920-е гг. С другой стороны, в результате проведения разукрупнения и создания новых регионов впервые с 1928-1929 гг. происходит значительное количественное обновление кадрового состава первых секретарей. По качественным характеристикам (возраст, партстаж, образование и т.д.) также видны некоторые изменения.

Направление изменений, которое было избрано в это время по всем аспектам развития системы регионального управления, было продолжено и на третьем этапе, начиная с 1937 г.

Третий этап развития системы регионального управления охватывает 1937-1941 гг. В связи с дальнейшим расширением хозяйственной деятельности, в области АТД продолжилось разукрупнение регионов, и оно приобрело еще большие масштабы по сравнению с предшествующим периодом.

Отладка системы регионального управления продолжилась и в этот период, однако главным административным фактором ее изменения стало регулирование кадрового состава высшего регионального руководства. Это нашло свое отражение также в решении вопроса построения партийных региональных аппаратов. Так, в 1939 г. было вновь решено перейти к функциональному построению аппаратов, главное внимание уделив подбору кадров и партийной пропаганде. Однако отраслевые отделы были восстановлены с 29 ноября того же года, что восстанавливало систему построения партийных аппаратов, существовавшую с 1934 г. за исключением, что подбором кадров занимались теперь не эти производственные отделы, а специализированное Управление кадров ЦК и соответствующие отделы кадров региональных парткомитетов.

Разрешение собственно кадрового вопроса, состава корпуса первых секретарей регионов, кардинально отличалось от двух предшествующих периодов. Анализ динамики сменяемости первых секретарей регионов позволяет сделать вывод о том, что в кадровом составе первых секретарей регионов происходит настоящая революция с 1937 г., когда с 1937 по 1941 гг. первыми секретарями регионов работали 163 человека. При этом за 1930-1933

гг. первыми секретарями регионов успели побывать 40 человек, за 1934-1936 гг. – 50 человек.

Важнейшее значение для развития регионального уровня власти, так и для страны в целом имел тот факт, что в результате «кадровой революции» произошло качественное обновление региональной элиты. На примере возглавлявших эту элиту первых секретарей региональных партийных комитетов видно, что сталинский режим утвердил на региональном уровне вполне компетентное и образованное руководство.

Система регионального управления РСФСР подвергалась постоянным изменениям на протяжении 1930-х гг. в соответствии с изменениями задач государственной политики и исходя из позитивного или негативного опыта предшествующих преобразований, учета международной обстановки высшим руководством страны, успехов хозяйственного строительства.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

статьи в рецензируемых журналах списка ВАК РФ:

1. Ширяев Е.А. Механизм проведения районирования в 1929 г. // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (Государство и общество). Июнь 2011. №2. С.113-123.

2. Ширяев Е.А. Реформирование административно-территориального устройства РСФСР в 1930-е годы // Государственное управление. Электронный вестник. №26. 2011. http://e-journal.spa.msu.ru/26_2011Shiryaev.html (идентификационный номер Информрегистра: 0421100039/0016).

3. Ширяев Е.А. Эволюция кадрового состава регионального руководства РСФСР в 1930-1941 годы // Государственное управление. Электронный вестник. №27. 2011. http://e-journal.spa.msu.ru/27_2011Shiryaev.html (идентификационный номер Информрегистра: 04201100039/0047).

публикации в других изданиях:

4. Ширяев Е.А. Отечественная историография по проблеме эволюции системы административно-территориального устройства РСФСР в 1930-1941 гг. // Экономико-правовые и социально-культурные проблемы развития города: сборник научных трудов. Т.1. История. Культурология. Философия / редкол.: С.Н. Бледный, пред. и др. – М.: Экслибрис-Пресс, 2009. С.448-458.

5. Ширяев Е.А. Развитие системы регионального управления и ликвидация округов в РСФСР в 1930 г. // Исторические документы и актуальные проблемы археографии, отечественной и всеобщей истории нового и новейшего времени. Сборник тезисов и докладов участников конференции молодых ученых и специалистов «Clio-2011» / [отв. ред. С.А.Котов, А.В.Репников]. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. – 182 с. С.147-151.

6. Ширяев Е.А. Эволюция регионального управления в РСФСР в 1930-е гг.: перспективы изучения // Материалы Международного молодежного научного форума «Ломоносов-2010» / Отв. ред. И.А. Алешковский, П.Н. Костылев, А.И. Андреев, А.В. Андриянов. [Электронный ресурс] – М.: МАКС Пресс, 2010. [Адрес ресурса в сети Интернет: http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2010] С.1-3.